Staten-Generaal

1/2

Vergaderjaar 2014–2015

34 202 (R2051) Verdrag over de status en werkzaamheden van de Internationale Commissie voor Vermiste Personen; Brussel, 15 december 2014

A/ Nr. 1 BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 12 mei 2015.
De wens dat het verdrag aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal wordt onderworpen kan door of namens een van de Kamers of door ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer of door de Gevolmachtigde Ministers van Aruba, Curaçao of Sint Maarten te kennen worden gegeven uiterlijk op 11 juni 2015.

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt (artikel 26, zesde lid jo vijfde lid, van de Wet op de Raad van State).

Aan de Voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 april 2015

Overeenkomstig het bepaalde in artikel 2, eerste en tweede lid, en artikel 5, eerste en tweede lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, de Raad van State van het Koninkrijk gehoord, heb ik de eer u hierbij ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen het op 15 december 2014 te Brussel tot stand gekomen verdrag over de status en werkzaamheden van de internationale Commissie voor Vermiste Personen (Trb. 2014, 219 en Trb. 2015, 68).

Een toelichtende nota bij dit verdrag treft u eveneens hierbij aan.

De goedkeuring wordt voor het gehele Koninkrijk gevraagd.

Aan de Gouverneurs van Aruba, Curaçao en Sint Maarten is verzocht hogergenoemde stukken op 13 mei 2015 over te leggen aan de Staten van Aruba, de Staten van Curaçao en de Staten van Sint Maarten.

De Gevolmachtigde Ministers van Aruba, Curaçao en Sint Maarten zijn van deze overlegging in kennis gesteld.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

kst-34202-1
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

TOELICHTENDE NOTA

Inleiding

Op initiatief van de voormalige Amerikaanse president Bill Clinton werd in 1996, als gevolg van het Dayton-akkoord, de *International Commission on Missing Persons* (ICMP) – thans gevestigd in Sarajevo – opgericht. Taak van ICMP is het opsporen en identificeren van personen, die als gevolg van gewapende conflicten, mensenrechtenschendingen of rampen worden vermist. ICMP biedt niet alleen technische ondersteuning aan overheden bij de opsporing en identificatie van vermiste personen, maar zij stimuleert ook de samenwerking tussen overheden en andere betrokken instanties. Dit wordt bijvoorbeeld bewerkstelligd door het geven van voorlichting en het aanbieden van trainingsprogramma's. ICMP werd in eerste instantie opgericht ten behoeve van het opsporen en identificeren van slachtoffers als gevolg van de oorlog in voormalig Joegoslavië. Het geografische en inhoudelijke werkterrein is de laatste 10 jaar uitgebreid als gevolg van een toenemende vraag naar de binnen ICMP aanwezige specialistische kennis, die ook cruciaal is voor het opsporen en identificeren van vermiste personen buiten oorlogssituaties, zoals in het geval van mensenrechtenschendingen en (natuur-)rampen. Zo speelde ICMP een grote rol in de identificatie van slachtoffers van orkaan Katrina in de Verenigde Staten, de tyfonen Frank en Hiyan welke de Filipijnen teisterden en de aardbeving in 2010 in Haïti. Ook is het optreden van ICMP van groot belang gebleken voor de identificatie van slachtoffers van de Westgate aanvallen in Kenia en verscheidene vliegtuigongelukken, zoals recentelijk de ramp met MH17. ICMP beschikt over een grootschalig DNA laboratorium dat specifiek is uitgerust voor het snel identificeren van grote aantallen vermiste personen. ICMP wordt dan ook gezien als de meest bekwame organisatie op het gebied van grootschalige DNA identificaties. Het is daarnaast de enige organisatie in de wereld die het vraagstuk «missing persons» niet alleen vanuit forensisch perspectief behandelt maar ook vanuit het perspectief van de *rule of law* (aanspreken van regeringen op wetgeving, registers voor nabestaanden, etc.). Op basis van ICMP's expertise verleent de organisatie bovendien essentiële assistentie aan nationale en internationale strafrechtelijke hoven (zoals het Joegoslavië Tribunaal en het Internationaal Strafhof) bij zaken betreffende internationale misdrijven. ICMP heeft ook een samenwerkingsovereenkomst met Interpol om snel te kunnen reageren in geval van vermiste personen.

ICMP heeft slechts een juridische status (rechtspersoonlijkheid) met betrekking tot een aantal landen in de Westelijke Balkan waarmee het overeenkomsten heeft gesloten. Deze overeenkomsten komen binnenkort tot hun eind, omdat de taak van ICMP in de Westelijke Balkan grotendeels is volbracht. Buiten de Westelijke Balkan heeft ICMP geen enkele juridische status, hetgeen de organisatie in verschillende situaties ernstig heeft belemmerd in het onafhankelijk en effectief uitvoeren van haar werkzaamheden.

In het licht van deze precaire situatie hebben het Koninkrijk der Nederlanden en het Verenigd Koninkrijk in 2013 besloten te willen bijdragen aan de oprichting van ICMP als een internationale organisatie en hebben daarom onderhandelingen geïnitieerd. Het onderhavige verdrag, het Verdrag over de status en werkzaamheden van de Internationale Commissie voor Vermiste Personen (hierna «het Verdrag») waarbij ICMP als internationale organisatie wordt opgericht, heeft als doel ICMP een internationaal juridisch raamwerk te verschaffen teneinde het onafhankelijk en effectief functioneren van de organisatie te waarborgen. Hierdoor zal ICMP in de toekomst wereldwijd haar waardevolle werk kunnen blijven

verrichten. In eerste instantie zijn die landen benaderd waarvan de regeringen blijk hadden gegeven positief te staan ten opzichte van de oprichting van ICMP als internationale organisatie. Naast Nederland en het Verenigd Koninkrijk zullen België, Luxemburg en Zweden het Verdrag op 15 december 2014 te Brussel ondertekenen. De ondertekenende partijen zullen andere landen stimuleren zich aan te sluiten bij het Verdrag. Ondertekening staat nog open tot 16 december 2015, daarna kunnen staten toetreden tot het Verdrag.

Belang van het Verdrag

Jaarlijks raakt een groot aantal mensen vermist als gevolg van oorlogen, mensenrechtenschendingen en rampen. Dit probleem doet zich voor op vele plekken in de wereld. In het licht van het mondiale karakter wordt inmiddels door de internationale gemeenschap erkend dat een wereldwijde aanpak van groot belang is. ICMP speelt in deze aanpak een cruciale rol en wordt ook in toenemende mate door staten buiten de Westelijke Balkan om hulp gevraagd.

Zoals gesteld ontbreekt het ICMP aan een formele juridische status ten aanzien van haar werkzaamheden buiten de Westelijke Balkan. Een dergelijke juridische status – internationale rechtspersoonlijkheid – betekent, onder meer, dat de houder ervan de capaciteit heeft om verdragen te sluiten. Internationale organisaties beschikken over deze internationale rechtspersoonlijkheid. Zo sluiten bijvoorbeeld de Internationale Organisatie voor Ontwikkelingsrecht (IDLO), het Internationaal Energie Agentschap (IEA) en de Wereld Meteorologische Organisatie (WMO) regelmatig verdragen met staten teneinde de juridische, financiële en organisatorische zaken rondom projecten in deze landen te regelen.

Het gelijktijdig ontbreken van internationale rechtspersoonlijkheid en een stijgende wereldwijde vraag naar de expertise van ICMP heeft er toe geleid dat de organisatie met regelmaat belemmerd wordt in het onafhankelijk en effectief uitoefenen van haar werk in staten buiten de Westelijke Balkan. Zo is de organisatie bij gebrek aan internationale rechtspersoonlijkheid niet in staat om verdragen met de desbetreffende staten te sluiten, maar eveneens niet om een bankrekening in deze staten te openen. Door het ontbreken van een verdragsluitende bevoegdheid is het problematisch gebleken passende en juridisch afdwingbare afspraken te maken met staten waar ICMP gevraagd is werkzaamheden te verrichten. Onderwerpen die een verdragsrechtelijke regeling vereisen zijn, onder andere, de immuniteit (onschendbaarheid) van bijvoorbeeld het lokale kantoor, ICMP-personeel, documenten en bewijsmaterialen en de invoer van chemische stoffen die gebruikt worden tijdens het identificatieproces. Doordat de zeer privacy-gevoelige data van ICMP geen enkele juridische bescherming genieten, de kantoren van ICMP in landen buiten de Westeijke Balkan niet juridisch onschendbaar zijn en er op de gaststaten tevens geen plicht tot beveiliging rust (zoals dat wel het geval is bij internationale organisaties), zijn er pogingen geweest deze data in handen te krijgen voor geheel andere doeleinden dan waarvoor ICMP de data had verzameld. In andere gevallen werden ICMP-documenten doorzocht. Ook werd ICMP verzocht private beveiligers in te huren teneinde het lokale kantoor te beschermen. In verschillende gevallen heeft ICMP de werkzaamheden als gevolg van dit soort situaties moeten staken, waardoor meerdere onderzoeken naar vermiste personen nooit zijn afgerond. Met dit soort situaties wordt ICMP ook nu nog geconfronteerd.

Het maken van passende en juridisch afdwingbare afspraken met staten in de vorm van een verdrag is onontbeerlijk voor een organisatie die vaak in een instabiele politieke en sociaal-economische omgeving haar werk moet

doen. Onder het onderhavige Verdrag wordt ICMP dan ook erkend als een internationale organisatie waardoor het over de capaciteit zal beschikken om de noodzakelijke afspraken te maken met staten.

Artikelsgewijze toelichting op het Verdrag

Door middel van het Verdrag wordt aan ICMP internationale rechtspersoonlijkheid toegekend (Artikel I) teneinde de organisatie in staat te stellen verdragen te sluiten met staten met betrekking tot het opsporen en identificeren van vermiste personen. In deze verdragen zal tevens de toekenning van immuniteiten en privileges aan ICMP moeten worden geregeld. Het Verdrag draagt ICMP op om de immuniteiten en privileges die de organisatie zijn toegekend in het nieuwe gastlandverdrag (zie hieronder) als uitgangspunt te nemen voor de onderhandelingen over de inhoud en omvang van de immuniteiten en privileges in de staat waar ICMP werkzaamheden zal verrichten (Artikel VII). Hoewel deze ondergrens niet bindend is voor de desbetreffende staat, verschaft een dergelijke ondergrens ICMP wel de noodzakelijke basis voor de onderhandelingen over immuniteiten en privileges. Het dient te worden opgemerkt dat door de verdragspartijen onder het onderhavige Verdrag geen immuniteiten en privileges worden verleend aan ICMP. Het Verdrag stelt ICMP slechts in staat hierover afspraken te maken met de staten waarin het werkzaamheden zal verrichten. Het Verdrag voorziet evenmin in een overdracht van soevereine bevoegdheden aan ICMP en kent ICMP ook geen competentie toe om besluiten te nemen die de verdragspartijen juridisch binden.

In Artikel II wordt het mandaat van ICMP beschreven: het opsporen en identificeren van personen, die als gevolg van gewapende conflicten, mensenrechtenschendingen of rampen worden vermist. Het ICMP wordt opgedragen om in de uitvoering van dit mandaat samen te werken met overheden, bijvoorbeeld door middel van technische ondersteuning bij de opsporing en identificatie van slachtoffers. Ook wordt ICMP opgedragen om samenwerking tussen overheden en andere betrokken instanties te stimuleren.

In verband met de primaire doelstelling van het Verdrag – het waarborgen van de onafhankelijkheid en effectiviteit van ICMP door middel van het toekennen van internationale rechtspersoonlijkheid – is voor een zo eenvoudig mogelijke en lichte organisatiestructuur gekozen.

Het bestuur van ICMP wordt gevormd door de Raad van Commissarissen (Artikel III). De Raad bestaat uit internationaal erkende experts op het gebied van diplomatie en mensenrechten. Van oudsher is de Hoge Commissaris inzake Nationale Minderheden van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa lid van de Raad. Ook voormalig Minister-President en Minister van Staat Kok is sinds 2002 lid van de Raad van Commissarissen. Artikel III van het Verdrag stelt dat ICMP het recht behoudt om leden te benoemen en het voorziet in de mogelijkheid om het aantal leden van de Raad uit te breiden. Het dagelijks bestuur van ICMP is in handen van een Directeur-Generaal die wordt ondersteund door een staf (ongeveer 130 personen).

Het Verdrag onderstreept het belang van transparante besluitvorming door het management van ICMP en verantwoording hierover ten aanzien van de verdragspartijen alsmede andere staten en stakeholders. Te dien einde voorziet het Verdrag in een Conferentie van Partijen (Artikel IV), een nieuw orgaan dat wordt toegevoegd aan de huidige organisatiestructuur van ICMP. In de Conferentie van Partijen hebben alle verdragspartijen zitting. De Conferentie komt tenminste eens per drie jaar bijeen – of zoveel vaker als de meerderheid van verdragspartijen nodig acht – teneinde de

werkzaamheden van ICMP te bespreken. Tijdens deze bijeenkomsten kan de Conferentie beleidsaanbevelingen aannemen met betrekking tot het door de Raad van Commissarissen opgestelde Werkprogramma. De Conferentie kan eveneens maatregelen aanbevelen ter ondersteuning van het werk van ICMP. Ook niet-verdragspartijen kunnen voor de bijeenkomsten van de Conferentie worden uitgenodigd. De Conferentie beschikt over een Financiëel Comité (Artikel V) die als voornaamste taak heeft toezicht te houden op het financieel management van ICMP en, in dat kader, zo nodig, aanbevelingen op te stellen. In het Financiëel Comité hebben die verdragspartijen zitting die ICMP financieel ondersteunen. Ook voor bijeenkomsten van dit Comité kunnen andere partijen worden uitgenodigd.

In overeenstemming met de juridische status van ICMP stelt Artikel VI dat de organisatie de competentie heeft om overeenkomsten te sluiten, bankrekeningen te openen, personeel in dienst te nemen en op te treden in juridische procedures.

In verband met de wereldwijde vraag naar expertise van ICMP en doordat het werk van ICMP in de Westelijke Balkan grotendeels is afgerond, heeft ICMP aangegeven haar hoofdkwartier graag naar Den Haag te willen verplaatsen. Het Koninkrijk heeft daar welwillend op gereageerd. Het Verdrag voorziet middels Artikel VII in deze verhuizing. In dat kader zal ook een gastlandverdrag tussen het Koninkrijk en ICMP moeten worden gesloten.

Op staten die partij worden bij het Verdrag rust geen financiële verplichting ten opzichte van ICMP. De financiering van ICMP is momenteel gebaseerd op vrijwillige bijdragen, subsidies en donaties. Dit zal in de toekomst niet anders zijn (Artikel VIII).

Het Verdrag treedt in werking dertig dagen na ratificatie door minimaal twee staten. Het Verdrag geldt voor tenminste vijf jaar, waarna het kan worden herzien op initiatief van de oprichtende staten (Artikel IX). Staten kunnen verklaren het Verdrag na ondertekening voorlopig toe te passen.

Het Koninkrijk zal het Verdrag na ondertekening niet voorlopig toepassen. Mocht het Verdrag bij het deponeren van de Nederlandse akte van ratificatie nog niet in werking treden, dan zal op dat moment een verklaring van voorlopige toepassing worden afgelegd. Dit met het oog op de inwerkingtreding van het zetelverdrag met ICMP.

Koninkrijkspositie

Het Verdrag zal gelden voor het Europese deel en het Caribische deel van Nederland. Aruba, Curaçao en Sint Maarten beraden zich nog op de wenselijkheid van medegelding voor hun onderscheiden landen.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders